



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKIK W KRAKOWIE**

Pl. Szczepański 5
31-011 Kraków
Tel./fax (0-12) 421-75-79, 421-74-98
e-mail: krakow@uokik.gov.pl

RKR-411-9/07/WJ-19/08

Kraków, dnia 30 grudnia 2008 r.

DECYZJA Nr RKR - 46/2008

- I. Na podstawie art. 10 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz stosownie do treści art. 33 ust. 6 tej *ustawy* i § 7 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 134, poz. 939), po przeprowadzeniu - z urzędu - postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Skała w Skale,

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ww. *ustawy*, **praktykę** polegającą na nadużywaniu przez Gminę Skała pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skała, poprzez uzależnianie - na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Skale oraz umów w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego - przyłączenia nieruchomości mieszkańców tej Gminy do należącej do niej sieci wodociągowo - kanalizacyjnej od uiszczenia jednorazowych opłat, nie przewidzianych obowiązującymi przepisami prawa

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.

- II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* oraz stosownie do treści art. 33 ust. 6 tej *ustawy* i § 7 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*,

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

nakłada się na Gminę Skała, karę pieniężną w wysokości 81.098 zł (słownie: osiemdziesiąt jeden tysięcy dziewięćdziesiąt osiem złotych), płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust. 1 ww. *ustawy*, w sposób, o którym mowa w punkcie I.

- III. Na podstawie art. 77 ust. 1 w związku z art. 80 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* oraz stosownie do treści art. 33 ust. 6 tej *ustawy* i § 7 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*,

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
obciąża się Gminę Skała **kosztami** opisanego na wstępie **postępowania antymonopolowego** oraz zobowiązuje się tę Gminę do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kosztów postępowania w kwocie 40 zł (słownie: czterdzieści złotych).

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Krakowie (zwany dalej „organem antymonopolowym” lub „Prezesem Urzędu”) przeprowadził w okresie od 5 czerwca 2007 r. do 4 lipca 2007 r., na skutek skargi mieszkańca miejscowości Skała, postępowanie wyjaśniające w sprawie zasad ustalania i pobierania opłat za przyłączenia do gminnej sieci wodociągowej oraz opłat za przyłączenie do gminnej sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy Skała. W swojej skardze Skarżący zarzucił bowiem, że Gmina Skała nalicza i pobiera opłaty za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej - kanalizacyjnej. Opłata te, jak utrzymywał Skarżący, wynoszą odpowiednio 1.500 zł – za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej oraz 3.000 zł – za przyłączenia do gminnej sieci kanalizacyjnej. Jednocześnie Skarżący nie doprecyzował, jakie konsekwencje grożą zainteresowanym przyłączeniem do sieci komunalnej w przypadku nieuiszczenia wzmiankowanych opłat.

W celu ustalenia, czy działania Gminy Skała mogą naruszać przepisy *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm. – zwanej dalej „*ustawą antymonopolową*”) organ antymonopolowy zebrał w trakcie ww. postępowania wyjaśniającego informacje i dokumenty, z których wynika, co następuje:

Budowa komunalnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy Skała oraz przyłączy odbiorców do tej sieci finansowana jest ze środków Gminy oraz opłat wnoszonych przez jej mieszkańców (przyszłych odbiorców). Jak wynika bowiem z uchwał podjętych przez Radę Miejską w Skale oraz umów „w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego do kanalizacji sanitarnej grawitacyjno – ciśnieniowej (...)” – Gmina Skała zobowiązuje się do wykonania rurociągów głównych wraz z pompowniami oraz przyłączy ze środków własnych i dofinansowaniu ich przez mieszkańców. Jednocześnie Rada Miejska w Skale uchwaliła, że wysokość udziału finansowego właściciela w zakresie wykonania przyłącza wyniesie odpowiednio:

- w przypadku kanalizacji – 3.000 zł (tak: § 1 uchwały Nr XIV/120/03 Rady Miejskiej w Skale z dnia 24 listopada 2003 r.),
- w przypadku wodociągu - 1.500 zł (tak: § 1 uchwały Nr XXXVIII/330/05 Rady Miejskiej w Skale z dnia 19 grudnia 2005 r.).

Organ antymonopolowy - po przeanalizowaniu zebranego materiału dowodowego - uznał, iż tak ustalone przez Gminę Skała warunki finansowania sieci oraz przyłączy odbiorców do komunalnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a także postanowienia ww. umów i uchwał Rada Miejska w Skale, z których one wynikają, mogą stanowić przejaw praktyk ograniczających konkurencję o charakterze eksploatacyjnym.

Po zakończeniu ww. postępowania wyjaśniającego do krakowskiej Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpływały kolejne skargi mieszkańców Gminy Skała - posiadających nieruchomości na terenie Rzepina i Szczodrowic - na działania tej Gminy, które nie były objęte zakresem postępowania wyjaśniającego związanego z problematyką

budowy gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej i partycypacją mieszkańców w budowie sieci oraz pobieraniem opłat za przyłączenie ich nieruchomości do sieci. Przy czym w pismach tych mieszkańcy Gminy Skała skarżyli się na różne działania Gminy oraz w sposób wzajemnie sprzeczny i niepokrywający się z ustaleniami postępowania wyjaśniającego informowali o wysokości oraz podstawach prawnych pobieranych przez Gminę opłat, zarówno z tytułu partycypacji w kosztach budowy sieci wodociągowej – kanalizacyjnej, jak również opłat za przyłączenie od niej.

Ostatecznie - uwzględniając opisany powyżej stan faktyczny - organ antymonopolowy uznał, iż Gmina Skała mogła naruszyć przepisy *ustawy antymonopolowej* i w dniu 30 listopada 2007 r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Skała w Skale pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skała, polegającego na uzależnianiu - na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Skale oraz umów w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego - przyłączenia nieruchomości mieszkańców tej Gminy do należącej do niej sieci wodociągowej – kanalizacyjnej od uiszczenia jednorazowych opłat, nie przewidzianych obowiązującymi przepisami prawa, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 *ustawy antymonopolowej*.

Postanowieniem Nr RKR-313/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. zaliczono w poczet dowodów postępowania antymonopolowego informacje zebrane w toku postępowania wyjaśniającego oraz materiał dowodowy uzyskany na skutek rozpatrzenia ww. skarg konsumentów, będących mieszkańcami Gminy Skała i zainteresowanych przyłączeniem ich nieruchomości do gminnej sieci wodociągowej – kanalizacyjnej.

W wyniku przeprowadzonego postępowania antymonopolowego Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Gmina Skała jest właścicielem sieci kanalizacyjnej oraz sieci wodociągowej znajdującej się na jej terenie. Gminną siecią kanalizacyjną objęte jest miasto Skała oraz następujące sołectwa: Sobiesęki, Nowa Wieś, Zamłynie i Smardzowice. Natomiast gminną siecią wodociągową objęta jest cała Gmina Skała. Zadania związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków na terenie Gminy Skała wykonuje jednostka organizacyjna Urzędu Miasta i Gminy Skała, tj. jej Referat Komunalny. W celu zapewnienia realizacji tych zadań – uchwałą Rady Miejskiej w Skale Nr XLIV/380/06 z dnia 30 czerwca 2006 r. - zatwierdzony został regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skała.

W zakresie budowy i rozbudowy sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy Skała, Gmina wyjaśniła, że jest ona realizowana z własnych funduszy gminnych, pożyczek, kredytów oraz środków pochodzących od mieszkańców Gminy. Gmina Skała dookreśliła, że po zapewnieniu źródeł finansowania inwestycji organizuje przetarg nieograniczony na projektowanie, a następnie – po uzyskaniu pozwolenia na budowę - wykonawstwo sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami dla wszystkich mieszkańców danej miejscowości. Gmina poinformowała również, że w tym zakresie zawiera z właścicielami poszczególnych nieruchomości położonych na jej terenie umowy cywilno – prawne dotyczące wspólnej realizacji i finansowania kanalizacji sanitarnej. Natomiast udział finansowy każdego z mieszkańców Gminy Skała – jak wyjaśniła Gmina – jest jednakowy, niezależnie od długości przyłączy poszczególnych mieszkańców, a jego wysokość

ulegała jedynie zmianie w kolejnych latach. Jak ustalono w trakcie postępowania antymonopolowego, wysokość opłat z tytułu partycypacji mieszkańców w kosztach budowy sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami do poszczególnych nieruchomości wynosiła w poszczególnych latach od 2.000 zł do 3.000 zł brutto. W kolejnych latach zmianie ulegał również zakres prac składających się na te opłaty, które wykonywała odpowiednio Gmina Skala lub jej mieszkańcy partycypujący w kosztach budowy. I tak:

1. Od 24 marca 1998 r., czyli od daty wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Skale Nr XXXVII/284/98 z tego samego dnia, opłata z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” wynosiła 2.000 zł brutto. Kwota ta nie obejmowała kosztów wykonania dokumentacji technicznej, która finansowana była w 50 % z budżetu Gminy, a w 50 % przez mieszkańców Gminy.
2. W dniu 14 sierpnia 2002 r. weszła w życie uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XLIV/345/02 z tej samej daty, zmieniająca poprzednio obowiązująca uchwałę. Zgodnie z jej zapisami wysokość ww. opłaty ustalona została na poziomie 3.000 zł brutto, a kwota ta nie obejmowała kosztów opracowania dokumentacji oraz wykonania przyłącza domowego. Uchwała stanowiła natomiast, że właściciel na własny koszt i we własnym zakresie wykona przyłącz kanalizacyjny wraz ze studzienką rewizyjną na własnej posesji, w terminie podanym przez Gminę, po wykonaniu rurociągów głównych.
3. W ostatniej uchwale podjętej w analizowanym tu zakresie przez Radę Miejską w Skale, tj. uchwale Nr XVI/154/04 z dnia 23 lutego 2004 r. – obowiązującej od tej daty, aż do chwili obecnej – utrzymano opłatę z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” na poziomie 3.000 zł brutto. Przy czym kwota ta obejmuje aktualnie również koszty opracowania dokumentacji oraz wykonania przyłącza domowego do ostatniej studni na posesji przed budynkiem lub wykonania części przyłącza kanalizacyjnego (około 5 m.), jeżeli budynek będzie włączany bezpośrednio do studni na rurociągu głównym”. Natomiast na podstawie tej uchwały, właściciel zobowiązany jest na własny koszt i we własnym zakresie wykonać włączenie się do studni rewizyjnej na własnej posesji, w terminie podanym przez Gminę, po wykonaniu rurociągów głównych.

Ponadto - na podstawie punktu VI.2) pierwszej z opisanych powyżej uchwał z dnia 24 marca 1998 r. - właściciele nieruchomości, którzy uiścili opłatę z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” zwolnieni byli z należności za odprowadzanie ścieków w okresie dwóch lat od zakończenia inwestycji i przekazania jej do użytkowania. Ponieważ kolejne uchwały nie zmieniły tego uregulowania - obowiązywało ono w dotychczasowym kształcie zarówno na gruncie uchwały z dnia 14 sierpnia 2002 r., jak również z 23 lutego 2004 r. - gospodarstwa domowe uczestniczące w realizacji ww. inwestycji korzystały z dwuletniego zwolnienia z opłaty za odprowadzanie ścieków przez cały ten okres, aż do chwili obecnej.

Niezależnie od powyższego - na podstawie punktu IV.8) ww. uchwały z dnia 24 marca 1998 r. – każdy uczestnik inwestycji zobowiązany był do zawarcia z Zarządem Gminy Skala umowy w sprawie udziału w budowie urządzeń kanalizacji wyżej. Identyczne rozwiązanie było stosowane w okresie obowiązywania kolejnych uchwał z dnia 14 sierpnia 2002 r. oraz 23 lutego 2004 r., które w pełnym zakresie utrzymały w mocy dotychczasową treść powołanego punktu IV.8). Na okoliczność potwierdzenia, że umowy, o których mowa w tych uchwałach były rzeczywiście zawierane, organ antymonopolowy otrzymał od Gminy Skala dowód w postaci przykładowych umów w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego do kanalizacji sanitarnej grawitacyjno – ciśnieniowej.

W treści tych umów powtórzona została znaczna część uregulowań wyżej opisywanych uchwał, kolejno z dnia 24 marca 1998 r. oraz 14 sierpnia 2002 r. oraz 23 lutego 2004 r., w tym również w § 4 umów potwierdzano - za rozwiązaniami przewidzianymi w punktach IV.1 i IV.2) – że wysokość udziału finansowego właściciela w kosztach wykonania inwestycji wynosi 3.000 zł.

Jak z powyższego jednoznacznie wynika, opłaty z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” były zatem i są nadal pobierane na podstawie punktów IV.1 i IV.2) kolejnych uchwał Rady Miejskiej w Skale, których zapisy zindywidualizowane zostały w odniesieniu do poszczególnych mieszkańców Gminy w postanowieniu § 4 dwustronnych umów – zawieranych pomiędzy Gminą Skala a przyszłym odbiorcą jej usług - w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego do kanalizacji sanitarnej grawitacyjno – ciśnieniowej, budowanej na terenie konkretnej wsi, wchodzącej w skład obszaru Gminy Skala.

Niezależnie od powyższego, Gmina Skala wyjaśniła pismem z dnia 19 grudnia 2007 r., że aktualnie nie prowadzi inwestycji budowy sieci kanalizacyjnej, natomiast rozbudowywana jest sieć wodociągowa. Roboty w zakresie rozbudowy komunalnej sieci wodociągowej prowadzone są na podstawie porozumień zawieranych pomiędzy Gminą Skala a inwestorami, którymi są – jak dookreśliła Gmina – społeczne komitety budowy wodociągów i kanalizacji, przedsiębiorcy, indywidualni konsumenci lub też ich grupy. Porozumienia takie przewidują różne zakresy zaangażowania i udziału finansowego poszczególnych inwestorów i Gminy Skala. Organ antymonopolowy ustalił bowiem, że z części z nich wynika, iż inwestorzy prywatni zobowiązani są wyłącznie do sfinansowania opracowania bądź aktualizacji projektu technicznego, a pozostałe koszty bierze na siebie Gmina. Na podstawie innych porozumień inwestorzy pokrywają koszty materiałowe, bądź dodatkowo również koszty dokumentacji projektowej, zaś Gmina Skala koszty robót ziemnych i montażu instalacji i urządzeń sieci wodociągowej. Jednocześnie organ antymonopolowy ustalił, że ww. porozumienia dotyczące rozbudowy gminnej sieci wodociągowej zawierane są na zasadzie dobrowolności i Gmina Skala nie stosuje w tym zakresie żadnych środków przymusu faktycznego lub prawnego.

W tym miejscu podkreślić należy jeszcze raz, że wyżej opisane zasady udziału i finansowania mieszkańców Gminy Skala dotyczą wyłącznie prowadzonych przez Gminę inwestycji budowy lub rozbudowy komunalnej sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz wykonywanych jednocześnie z budową sieci – w ramach realizacji tych inwestycji - indywidualnych przyłączy poszczególnych mieszkańców.

Inaczej rzecz się ma z realizacją indywidualnych przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, wykonywanych i włączanych przez zainteresowanych mieszkańców we własnym zakresie do już wybudowanej (istniejącej) sieci wodociągowo – kanalizacyjnej. Jak bowiem wyjaśniła Gmina Skala, roboty związane z realizacją przyłączy do istniejących już sieci wodociągowo – kanalizacyjnych finansują i wykonują sami mieszkańcy, w oparciu o warunki techniczne określone przez Urząd Miasta i Gminy Skala – Referat Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej. Odbywa się to w poniżej opisany sposób:

- przyszły odbiorca usług wodociągowo - kanalizacyjnych składa do Urzędu Miasta i Gminy Skala wnioski o określenie warunków technicznych i zezwolenia na przyłączenie się do istniejących sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej,

- zgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyszły odbiorca zleca na własny koszt opracowanie projektu przyłącza podmiotowi posiadającemu wymagane uprawnienia w tym zakresie,
- przyszły odbiorca usług, po uzgodnieniu z Urzędem Miasta i Gminy Skąła – Referatem Komunalnym przedmiotowego projektu oraz po uiszczeniu opłat przyłączeniowych, otrzymuje zezwolenie na wykonanie podłączenia i korzystania z istniejącej sieci wodociągowo - kanalizacyjnej,
- następnie przyszły odbiorca zleca na własny koszt dowolnemu przedsiębiorcy, posiadającemu zezwolenie na wykonywanie usług w tym zakresie, wykonanie przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, po zrealizowaniu którego jest zobowiązany do dostarczenia do Urzędu Miasta i Gminy Skąła inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej przyłącza,
- po otrzymaniu pisemnego zgłoszenia wykonania robót Urząd Miasta i Gminy Skąła - Referat Komunalny przekazuje przyszłemu odbiorcy usług do zamontowania wodomierza, po zainstalowaniu którego dokonuje odbioru technicznego całego przyłącza.

Pismem z dnia 15 stycznia 2008 r. Gmina Skąła wyjaśniła ponadto, że na jej terenie obowiązywały następujące podstawy normatywno - prawne pobierania opłat za przyłączenie do już istniejących komunalnych sieci wodociągowo – kanalizacyjnych:

1. Uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XXXVII/291/01 w sprawie wysokości opłat za dokonanie przyłącza do sieci wodociągowej na terenie miasta i gminy Skąła oraz uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XXXVII/292/01 w sprawie wysokości opłat za dokonanie przyłącza do sieci kanalizacyjnej na terenie miasta Skąła – obie z dnia 26 listopada 2001 r. Organ antymonopolowy ustalił, że obie te uchwały zaczęły obowiązywać od dnia 1 stycznia 2002 r. Na podstawie pierwszej z nich Gmina Skąła pobierała opłatę w wysokości 1.100 zł netto za przyłączenie do sieci wodociągowej, zaś w drugiej uchwale określono, że opłata z tytułu przyłączenia do sieci kanalizacyjnej wynosić będzie 3.300 zł netto.
2. Uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XIV/116/03 w sprawie wysokości opłat za dokonanie przyłącza do sieci wodociągowej na terenie miasta i gminy Skąła oraz uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XIV/120/03 w sprawie wysokości opłat za dokonanie przyłącza do sieci kanalizacyjnej na terenie miasta i gminy Skąła – obie z dnia 24 listopada 2003 r. Organ antymonopolowy ustalił, że obie te uchwały zaczęły obowiązywać od dnia 1 stycznia 2004 r. – uchylając i zastępując wymienione w punkcie poprzednim uchwały z dnia 26 listopada 2001 r. Na podstawie pierwszej z nich Gmina Skąła zwiększyła opłatę z tytułu przyłączenia do sieci wodociągowej do kwoty 1.230 zł netto, natomiast w drugiej uchwale ustalono, że opłata za przyłączenie do sieci kanalizacyjnej wynosić będzie 3.000 zł netto.
3. Uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XXXVIII/330/05 z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługę przyłączenia do gminnej sieci wodociągowej na terenie miasta i gminy Skąła. Jak ustalił organ antymonopolowy, uchwała ta zaczęła obowiązywać od dnia jej podjęcia i zastąpiła wyżej powołaną uchwałę Nr XIV/116/03 z dnia 24 listopada 2003 r. Analizowana uchwała z roku 2005 wprowadzała nową stawkę opłaty za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej w wysokości 1.500 zł netto, zamiast dotychczasowych 1.230 zł.
4. Uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr IX/78/07 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za przyłączenie do istniejących urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych na terenie Gminy Skąła. Jak ustalił organ

antymonopolowy, uchwała ta zaczęła obowiązywać od dnia jej podjęcia i zastąpiła powołane wyżej uchwały Nr XXXVIII/330/05 z dnia 19 grudnia 2005 r. oraz Nr XIV/120/03 z dnia 24 listopada 2003 r. Analizowana uchwała z roku 2007 wprowadzała nowe opłaty:

- za przyłączenie do istniejącej sieci wodociągowej w wysokości 1.000 zł netto (dotychczas 1.500 zł netto) oraz
- za przyłączenie do istniejącej sieci kanalizacyjnej w wysokości 1.500 zł netto (dotychczas 3.000 zł netto).

Przy czym organ antymonopolowy ustalił dodatkowo, że w ramach tych opłat Urząd Miasta i Gminy Skała dokonuje uzgodnień projektu i technicznego odbioru przyłącza.

5. Uchwała Rady Miejskiej w Skale Nr XIV/115/07 z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązujących na terenie Gminy Skała. Organ antymonopolowy ustalił, że uchwała ta wchodząc w życie 1 stycznia 2008 r. uchylila i zastąpiła ww. uchwałę Nr IX/78/07 z dnia 28 czerwca 2007 r. Analizowana uchwała Nr XIV/115/07 wprowadziła na czas określony, tj. do końca roku 2008 dotychczas obowiązujące stawki opłat, tj.:

- za przyłączenie do instalacji sieci wodociągowej w wysokości 1.000 zł netto oraz
- za przyłączenie do instalacji sieci kanalizacyjnej w wysokości 1.500 zł netto.

Odpowiadając na pytanie organu antymonopolowego, na jakiej podstawie prawnej wprowadzono – w ww. uchwałach z 28 czerwca 2007 oraz z 23 listopada 2007 r. - opłaty za przyłączenie odbiorców do sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej, Gmina Skała wyjaśniała w dniu 14 lutego 2008 r., że podstawą tą było uregulowanie § 5 pkt 7 *rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków* (Dz. U. Nr 127, poz. 886 - zwanego dalej „rozporządzeniem taryfowym”). Zgodnie z treścią tego przepisu „taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają (...) stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług (...).

Z kolei w piśmie z dnia 2 maja 2008 r. Gmina Skała potwierdziła, że aktami normatywnymi, które aktualnie regulują problematykę ponoszenia przez mieszkańców Gminy opłat związanych z inwestycjami wodociągowo – kanalizacyjnymi są:

- w zakresie budowy lub rozbudowy komunalnej sieci kanalizacyjnej oraz wykonywanych jednocześnie z budową sieci – w ramach realizacji tych inwestycji - indywidualnych przyłączy przyszłych odbiorców usług - uchwała Nr XVI/154/04 z dnia 23 lutego 2004 r. Przewiduje ona opłatę z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji”, która aktualnie wynosi 3.000 zł brutto,
- w zakresie indywidualnych przyłączy, wykonywanych i włączanych przez przyszłych odbiorców usług we własnym zakresie do już wybudowanej (istniejącej) sieci wodociągowo – kanalizacyjnej - uchwała Nr XIV/115/07 z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązujących na terenie Gminy Skała. Przewiduje ona opłaty: za przyłączenie do sieci wodociągowej oraz za przyłączenie do sieci kanalizacyjnej, które aktualnie ukształtowane zostały odpowiednio na poziomie 1.000 zł i 1.500 zł netto.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy Skała, aktualnie żadna uchwała Rady Miejskiej w Skale, ani żaden inny akt normatywny Gminy nie przewiduje opłat z tytułu udziału mieszkańców gminy w budowie sieci (urządzeń) wodociągowych – taki wniosek wyciągnąć można z pism Gminy Skała z dnia 19 grudnia 2007 r. oraz z dnia 15 stycznia, 14 lutego, 2 maja i 7 lipca 2008 r.

Z wyjaśnień Gminy Skała – zawartych w kolejnych pismach z dnia 22 czerwca i 19 grudnia 2007 r. oraz z dnia 15 stycznia, 2 maja i 7 lipca 2008 r. - wynika również wyraźnie, że każdy z mieszkańców Gminy, który samodzielnie wykonuje indywidualne przyłącze wodociągowe oraz kanalizacyjne ma obowiązek uiszczenia opłat odpowiednio w wysokości 1.500 zł oraz 3.000 zł. Jak informowała bowiem Gmina, przyłącza domowe wodociągowe i kanalizacyjne przyszłych odbiorców usług realizowane są wyłącznie pod warunkiem spełnienia szeregu ściśle określonych przez nią obowiązków, do których należy m.in. obowiązek uiszczenia opłaty za przyłączenie. Spełnienie tego obowiązku warunkuje z kolei możliwość uzyskania zezwolenia na wykonanie przyłączenia i korzystanie z istniejącej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej. Obowiązek uiszczenia opłaty przyłączeniowej wynika ponadto jednoznacznie z warunków technicznych do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, wydawanych przez Urząd Miasta i Gminy Skała (tak: punkt c) części wstępnej warunków). Niezależnie od powyższego, zauważyć należy również, że mieszkańcy Gminy Skała, którzy nie zamierzali uiścić ww. opłat za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej nie otrzymali zgody Burmistrza Miasta i Gminy Skała na zwolnienie z tych opłat. W wydanych w przedmiotowym zakresie decyzjach odmownych (tak np. decyzje z dnia 31 lipca 2007 r., o sygnaturach: KGK KD/6215/I/7-2/07, KGK KD/6215/I/7/07 oraz KGK KD/6215/I/7-3/07) Burmistrz wyraźnie wskazuje, że w celu uzyskania zezwolenia na przyłączenie przyszły odbiorca usług ma obowiązek dokonać opłaty przyłączeniowej na rzecz Gminy Skała, zgodnie z obowiązującą w tym czasie uchwałą Rady Miejskiej w Skale Nr IX/78/07 z dnia 28 czerwca 2007 r.. W uzasadnieniu ww. decyzji Burmistrz argumentował, że uchwała ta jest prawnie obowiązująca na terenie Gminy Skała i każdy ubiegający się o przyłączenie do sieci komunalnej winien uiścić opłatę określoną w uchwale.

W piśmie z dnia 7 lipca 2008 r. Gmina Skała wyjaśniła dodatkowo – na wezwanie organu antymonopolowego - że w skład opłat z tytułu budowy komunalnej sieci kanalizacyjnej oraz realizowanych jednocześnie z tą budową indywidualnych przyłączy przyszłych odbiorców usług wchodzi następujące czynności i związane z nimi koszty:

- sporządzenia mapy sytuacyjno - wysokościowej do celów projektowych,
- opracowania i uzgodnienia projektu budowlanego,
- przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego,
- zrealizowania przyłącza kanalizacyjnego,
- sporządzenia inwentaryzacji powykonawczej,
- dokonania odbioru końcowego.

W tym samym piśmie z 7 lipca 2008 r. Gmina Skała poinformowała również, że w ramach realizowanego we własnym zakresie przez przyszłych odbiorców usług przyłącza do gminnej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej Gmina wykonuje następujące czynności, z którymi związane są następujące koszty:

- uzgodnienia projektu technicznego przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego,
- dokonania technicznego odbioru przyłącza,
- przeglądu złożonej dokumentacji projektowej,
- sporządzenia listy ewentualnych uzupełnień projektu,
- prowadzenia korespondencji z podmiotem przyłączanym,
- zatwierdzenia do realizacji projektu przyłącza,
- wypisania zezwolenie na wykonanie przyłącza,
- ustalenia terminu odbioru przyłącza przed zasypaniem,
- nadzoru wykonania wciniki do sieci oraz odbioru technicznego przyłącza,
- dokonania pomiaru długości wykonanego przyłącza,
- spisania protokołu odbioru technicznego,
- kontrolowania i odebrania zamontowanych urządzeń, uporządkowania terenu i oznakowania trasy po zakończeniu robót budowlanych.

Gmina Skąła uzupełniła swoje wyjaśnienia w powyższym zakresie, informując – na żądanie organu antymonopolowego – że wpłaty wynikające z opłat z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” wyniosły, w rozbiciu na poszczególne inwestycje:

- w ramach kanalizacji Nowej Wsi - 212.975 zł,
- w ramach kanalizacji Smardzowic – 511.401,30 zł,
- w ramach kanalizacji Zamłynia - 123.500 zł,
- w ramach kanalizacji Ojcowa - 34.500 zł,
- w ramach kanalizacji ul. Łącznik w Skale - 36.000 zł,
- w ramach kanalizacji ul. Langiewicza w Skale - 8.450 zł.

Suma wszystkich ww. wpływów z tytułu opłat związanych z „udziałem mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” wyniosła zatem – 926.826,30 zł brutto.

Z kolei wpływy z opłat przyłączeniowych związanych z samodzielnym wybudowaniem przyłącza i włączeniem się mieszkańców Gminy na własny koszt do już istniejących sieci komunalnych wyniosły odpowiednio:

- w przypadku sieci wodociągowej:
 - w roku 2006 - 47.347,50 zł,
 - w roku 2007 - 78.785,84 zł,
 - w roku 2008 - 38.685 zł;

co daje łączną kwotę w wysokości: 164.818,34 zł.

- w przypadku sieci kanalizacyjnej:
 - w roku 2006 - 20.042,50 zł,
 - w roku 2007 - 12.665,26 zł,
 - w roku 2008 - 9.735 zł;

co daje łączną kwotę w wysokości: 42.442,76 zł.

Gmina Skąła, wezwana przez organ antymonopolowy do określenia wielkość dochodów budżetowych w roku 2007, z podziałem na dochód Gminy ogółem, dochód z jej majątku

oraz pozostałe dochody Gminy, przesłała dokument o nazwie „analiza wykonania dochodów budżetowych wg źródeł powstania za 2007 r.”, będący załącznikiem nr 1 do rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Skała za rok 2007. Jednocześnie Gmina dookreśliła - w piśmie z dnia 9 września 2008 r. - że dochody budżetowe Gminy Skała uzyskane w roku 2007, wyniosły:

- a) dochód Gminy ogółem - 20.320.532,94 zł,
- b) dochód z majątku Gminy - 1.076.969,67 zł,
- c) pozostałe dochody Gminy - 20.223.092,01 zł, w tym: 8.085.663 zł - z subwencji ogólnej oraz 4.027.654,11 zł – z dotacji celowych.

Niezależnie od powyższego, organ antymonopolowy ustalił we własnym zakresie – na podstawie ww. „analizy wykonania dochodów budżetowych wg źródeł powstania za 2007 r.”, że dochody związane z działalnością gospodarczą Gminy Skała, a więc takie które nie wynikają z subwencji, dotacji, darowizn oraz podatków i opłat lokalnych, stanowiących ustawowe należności publicznoprawne gmin, wynoszą: 3.243.928,75 zł. Na dochody te składają się m.in.: wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego, wpłaty od ludności na zadania inwestycyjne, opłaty za wodę, ścieki, wywóz nieczystości stałych oraz inne opłaty związane ze świadczonymi przez Gminę Skała zadaniami o charakterze użyteczności publicznej, odsetki od należności Gminy, lokat i środków na rachunkach bankowych, czynsze i opłaty za użytkowanie wieczyste oraz pozycja „pozostałe dochody”.

Mając na uwadze ustalony powyżej stan faktyczny, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Interes publiczny

W świetle art. 1 ust. 1 *ustawy antymonopolowej*, instrumenty w niej przewidziane winny być wykorzystywane dla podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego również dalej „SOKiK” lub „SA”) utrwalili się poglądy, iż naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa antymonopolowego dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska (wyrok SA z dnia 24 stycznia 1991 r., sygn.: XV Amr 8/90; z dnia 4 lipca 2001 r., sygn.: XVII Ama 108/00 oraz z dnia 23 lutego 2002 r., sygn.: XVII Ama 133/2001).

W wyroku z dnia 27 czerwca 2001 r. (sygn.: XVII Ama 92/00) SOKiK stwierdził, że „*interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest podjęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany co do swych wymagań. Organ administracji – Prezes Urzędu winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 k.p.a. Publiczny oznacza dotyczący ogółu, dotyczący ogółu a nie jednostki, czy też określonej grupy. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie interes prawny jednostki czy też grupy*”.

Ponadto - jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 lutego 2004 r. (sygn.: III SK 2/04) - „*naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia publicznego zbiorowego interesu, jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują skutki na terytorium RP*”.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż przedmiotowe postępowanie podjęte zostało w interesie publicznym. O naruszeniu interesu publicznego w niniejszej sprawie przesądza fakt, iż kwestionowane opłaty: z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” oraz z tytułu przyłączenia się do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej stosowane były w sposób powszechny. Tym samym zaś praktyka ta wymierzona była w każdego przeszłego odbiorcę usług zainteresowanego przyłączeniem swojej nieruchomości do projektowanych (rozbudowywanych) lub już istniejących (wybudowanych) komunalnych sieci wodociągowo – kanalizacyjnych, stanowiących własność Gminy Skała. Przyjąć należy, że oceniana praktyka dotyczyła zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów – tj. osób fizycznych dokonujących czynności prawnych niezwiązanych bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową.

Gmina jako strona postępowania antymonopolowego

Zakazy przewidziane w *ustawie antymonopolowej* odnoszą się wyłącznie do działań podejmowanych przez przedsiębiorców lub związki przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 lit. a) *ustawy antymonopolowej*, pod pojęciem „przedsiębiorcy” rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.), a także m.in. osobę prawną **organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej**, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.

Stosownie do treści art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) - do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy). Również w świetle art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm. – zwana dalej „*ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*”) - zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Z kolei - zgodnie z art. 9 ust. 4 *ustawy o samorządzie gminnym* - zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, stanowią zadania użyteczności publicznej. Chociaż w ustawie brak jest legalnej definicji pojęcia użyteczności publicznej, to niewątpliwie pewną wskazówkę w tej materii stanowić może przepis art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.), na mocy którego gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Stosownie do treści art. 2 *ustawy o gospodarce komunalnej* - gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Natomiast zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 tej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych.

Zarówno w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i w doktrynie ugruntowany został pogląd, że do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* – o ile wywołuje ona skutki praktyk ograniczających konkurencję – *ustawa antymonopolowa* ma zastosowanie (tak: S. Gronowski (w:) *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, C.H. Beck 1996, str. 37 i nast. oraz E. Modzelewska - Wąchal (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002, str. 34 i 35, a także wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 6 grudnia 2000r., sygn.: XVII Ama 95/99, wyrok SOKiK z dnia 7 lipca 2004 r., sygn.: XVII Ama 65/2003).

W świetle powyższego należy uznać, że Gmina Skała jest przedsiębiorcą w rozumieniu *ustawy antymonopolowej*, gdyż jest osobą prawą świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzeniem ścieków.

Rynek właściwy

Stosownie do treści przepisu art. 4 pkt 9 *ustawy antymonopolowej* przez pojęcie „rynek właściwy” rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Zgodnie z powyższą definicją rynek właściwy został ograniczony do pewnych towarów (produktów) i terytorium, które w danej sprawie mają znaczenie z punktu widzenia konkurencji i uczestników rynku (por.: E. Modzelewska - Wąchal (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002, str. 49).

Rynek w ujęciu produktowym odnosi się do wszystkich towarów jednego rodzaju, które poprzez szczególne właściwości, w szczególności zaś przeznaczenie, użyteczność i cenę, odróżniają się od innych towarów w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zmiany. Rynek ten tworzą towary, które z punktu widzenia nabywcy charakteryzują się substytutywnością.

Pod pojęciem „towaru” – zgodnie z art. 4 pkt 7 *ustawy antymonopolowej* – rozumie się rzeczy, jak również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane.

W przedmiotowej sprawie rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W okolicznościach faktycznych niniejszego postępowania, towarem oferowanym przez Gminę Skała są bowiem usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków za pomocą sieci wodociągowo - kanalizacyjnej, które nie posiadają substytutów.

Z uwagi na technologię dostarczania wody (siecią wodociągową) i odprowadzania ścieków (siecią kanalizacyjną) - rynek właściwy w aspekcie geograficznym ograniczony jest do zasięgu sieci wodociągowo – kanalizacyjnej Gminy Skała, a zatem obejmuje obszar wyznaczony granicami tej Gminy.

Specyfika działalności na rynku produktowym zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków uniemożliwia prowadzenie tej działalności poza rynkiem lokalnym, ze względu na wymogi techniczne i opłacalność ekonomiczną.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że w niniejszej sprawie rynkiem właściwym produktowo i geograficznie jest lokalny rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków z nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Skała.

Pozycja Gminy Skała na rynku właściwym

Art. 8 ust. 1 *ustawy antymonopolowej* wprowadza bezwzględny zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym.

Przez pojęcie „pozycja dominująca” – zgodnie z treścią art. 4 pkt 10 *ustawy antymonopolowej* – rozumie się taką pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzeniu mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Na zdefiniowanym powyżej rynku właściwym Gmina Skała posiada pozycję dominującą, gdyż jest jedynym podmiotem uprawnionym do świadczenia usług użyteczności publicznej na jej terenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Nie istnieje zatem inna alternatywa w zakresie zaopatrzenia w wymienione towary.

Dodatkowo należy również podkreślić, iż w świetle orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - źródło zaopatrzenia, aby można je uznać za alternatywne musi spełniać wymóg natychmiastowej dostępności, bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych (tak: wyrok z dnia 31 maja 2000 r., sygn.: XVII Ama 44/00). W stanach faktycznych objętych niniejszą decyzją taka możliwość nie istnieje. W szczególności przyszły odbiorca usług wodno – kanalizacyjnych, zainteresowany przyłączeniem do sieci wodociągowo - kanalizacyjnej, może podłączyć się tylko do gminnej sieci i tylko na warunkach przez Gminę Skała określonych.

Naruszenie przez Gminę Skała art. 9 ust. 1 ustawy antymonopolowej

Przepis art. 9 ust. 1 *ustawy antymonopolowej* zawiera generalny zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców, zaś w ust. 2 art. 9 ustawa ogranicza się jedynie do wyliczenia typowych przykładów takich nadużyć. Z uwagi na otwarty katalog tych praktyk nie ma formalnych przeszkód, aby został on rozszerzony także o inne - nie wymienione w ust. 2 art. 9 - działania przedsiębiorców noszące znamiona bezprawnego zachowania ograniczającego swobodę działalności innych uczestników rynku lub eksploatującego pozycję na nim zajmowaną. Potwierdza to zarówno doktryna, jak i orzecznictwo antymonopolowe. Zgodnie z poglądami jursprudencji: „*katalog praktyk nadużycia pozycji dominującej ujęty w ust. 2 art. 8*

(obecnie: ust. 2 art. 9 *ustawy antymonopolowej* – przypis organu) jest katalogiem otwartym, zakazane są więc wszelkie postaci nadużycia, również nie wymienione w nim. Wyszczególnione praktyki są najbardziej typowymi i na podstawie doświadczeń i praktyki z zakresu ochrony konkurencji uznane za najbardziej groźne dla konkurencji i innych uczestników rynku. Stworzenie katalogu zamkniętego byłoby nieracjonalne, uniemożliwiałoby przeprowadzenie skutecznej ochrony konkurencji i innych wartości przed wszystkimi praktykami rynkowymi wymagającymi interwencji administracyjnej” (tak: E. Modzelewska - Wąchal (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Komentarz, Twigger, Warszawa 2002, str. 98 i 99).

W niniejszej sprawie przedmiotem zarzutu jest właśnie jedna z takich praktyk, która nie została wyspecyfikowana przez ustawodawcę w art. 9 ust. 2 *ustawy antymonopolowej*.

Gminie postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skąła, polegającego na uzależnianiu - na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Skale oraz umów w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego - przyłączenia nieruchomości mieszkańców tej Gminy do należącej do niej sieci wodociągowej – kanalizacyjnej od uiszczenia jednorazowych opłat, nie przewidzianych obowiązującymi przepisami prawa.

Na początku należy zaznaczyć, że samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane, ani nie podlega żadnym sankcjom. *Ustawa antymonopolowa* odnosi się jedynie do sytuacji, w których podmiot posiadający pozycję dominującą nadużył w jakikolwiek sposób swoją przewagę rynkową.

Gmina Skąła – na podstawie aktualnie obowiązujących uchwał Rady Miejskiej w Skale: Nr XVI/154/04 z dnia 23 lutego 2004 r. oraz Nr XIV/115/07 z dnia 23 listopada 2007 r. – pobiera trzy rodzaje opłat, tj. opłaty odpowiednio z tytułu: „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” oraz przyłączenia do sieci wodociągowej i przyłączenia do sieci kanalizacyjnej. Pierwsza z tych opłat - jak już wyjaśniono w opisie stanu faktycznego niniejszej decyzji - jest w rzeczywistości opłatą z tytułu partycypacji w kosztach budowy sieci kanalizacyjnej oraz realizowanego jednocześnie z budową tej sieci indywidualnego przyłącza przyszłego odbiorcy usług. Niemniej jednak przez Gminę Skąła jest ona traktowana i określana jako opłata za przyłączenie do sieci kanalizacyjnej, które będzie następowało systematycznie wraz z postępami w jej budowie. Z kolei dwie pozostałe z ww. opłat są opłatami za przyłączenie do już istniejących (wybudowanych) sieci – odpowiednio - wodociągowej lub kanalizacyjnej.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że aktami prawnymi regulującymi kompleksowo problematykę świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, praw i obowiązków usługodawców i usługobiorców oraz opłat z tego tytułu pobieranych są *ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* oraz *rozporządzenie taryfowe*.

W świetle art. 15 ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* - obowiązek zapewnienia realizacji budowy i rozbudowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ciąży na przedsiębiorstwie wodociągowo – kanalizacyjnym. Przy czym przedsiębiorstwo to – zgodnie z definicją ustawową, zawartą w art. 2 pkt 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* - należy rozumieć nie tylko, jako przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą

w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, ale również jako gminną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą taką działalność. W przedmiotowej sprawie zadania związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków na terenie Gminy Skała wykonuje jednostka organizacyjna Urzędu Miasta i Gminy Skała, tj. jej Referat Komunalny.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* - realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Natomiast – wykonując dyspozycję przepisu art. 15 ust. 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* - przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Na podstawie art. 19 ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*, rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin taki stanowi akt prawa miejscowego. Natomiast - zgodnie z ust. 2 art. 19 tej ustawy - regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym w szczególności: warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych, sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne wykonanego przyłącza.

Powyższe przepisy nie nakładają zatem na właścicieli nieruchomości obowiązku partycypacji finansowej w realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie urządzeń kanalizacyjnych, ani też obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej lub opłat za przyłączenie do sieci kanalizacyjnej.

Również żaden z przepisów *rozporządzenia taryfowego* - którego przedmiotem regulacji jest właśnie problematyka wzajemnych rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków i usługi z nimi związane - nie wprowadza opłat z tytułu uczestnictwa w kosztach budowy sieci wodociągowo - kanalizacyjnych, ani opłat za przyłączenia się do takich sieci - w takim rozumieniu i z takim zakresem czynności i kosztów, jaki przewiduje Gmina Skała. Tak bowiem § 5 *rozporządzenia* - który zawiera zamknięty katalog opłat jakie może ustalać w drodze taryfy, a tym samym pobierać każde przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne - przewiduje, iż taryfy zawierają:

- cenę za m³ dostarczonej wody (pkt 1),
- cenę za m³ odprowadzonych ścieków (pkt 3),
- cenę za odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową (pkt 4),
- stawki opłat abonamentowych z tytułu rozliczania odbiorcy za wykonanie ww. usług (pkt 2 i pkt 5),
- stawkę opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych (pkt 6),
- stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych (pkt 7).

Należy podkreślić, że ww. 7 grup opłat stanowi zamknięty katalog, tzn. przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne nie mogą pobierać opłat innych niż wymienione w przepisie § 5 *rozporządzenia taryfowego*.

W tym miejscu należy odnieść się do opłaty wprowadzonej § 5 pkt 7 *rozporządzenia taryfowego* (jako, że jej istota i charakter mogą budzić pewne wątpliwości na gruncie rozważań niniejszej decyzji) i wyjaśnić, że nie jest ona równoznaczna z opłatą za usługę przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Stosownie bowiem do powołanego tu przepisu § 5 pkt 7: „*Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług; do stawki opłaty dolicza się podatek, o którym mowa w § 2 pkt 9*”.

Analizowany tu przepis stanowi zatem wprost i wyrażenie, że **opłata za przyłączenie do sieci może wynikać wyłącznie z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza.**

Jak wynika natomiast z ustaleń stanu faktycznego niniejszej decyzji, w skład opłat z tytułu budowy komunalnej sieci kanalizacyjnej oraz realizowanych jednocześnie z tą budową indywidualnych przyłączy przyszłych odbiorców usług wchodzi następujące czynności i związane z nimi koszty: sporządzenia mapy sytuacyjno - wysokościowej, opracowania i uzgodnienia projektu budowlanego, przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego, zrealizowania przyłącza kanalizacyjnego, sporządzenia inwentaryzacji powykonawczej, dokonania odbioru końcowego. Z kolei w ramach realizowanego we własnym zakresie przez przyszłych odbiorców usług przyłącza do gminnej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej Gmina skalkulowała następujące czynności, z którymi związane są – zgodnie z wyjaśnieniami Gminy Skała - koszty: uzgodnienia projektu technicznego przyłącza, dokonania jego technicznego odbioru, przeglądu dokumentacji projektowej, sporządzenia listy ewentualnych uzupełnień projektu, prowadzenia korespondencji z podmiotem przyłączanym, zatwierdzenia do realizacji projektu przyłącza, wypisania zezwolenie na jego wykonanie, ustalenia terminu odbioru przyłącza przed zasypaniem, nadzoru wykonania wcinki do sieci oraz jej odbioru technicznego, dokonania pomiaru długości wykonanego przyłącza, spisania protokołu odbioru technicznego, kontrolowania i odebrania zamontowanych urządzeń, uporządkowania terenu i oznakowania trasy po zakończeniu robót budowlanych.

W ocenie organu antymonopolowego, jako próba techniczna przyłącza nie może być traktowane wykonanie pewnego dodatkowego zakresu robót budowlano – inżynierskich, związanych nie tylko z przyłączem odbiorcy, lecz również z siecią. Zdaniem organu do kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza zaliczyć należy te roboty, które są bezpośrednio związane z technicznym odbiorem przyłącza, a nie wszystkie wyżej wymienione czynności. Racjonalnemu ustawodawcy z pewnością nie chodziło o objęcie tym przepisem dodatkowego zakresu robót budowlano – inżynierskich, w szczególności takich jak: sporządzania map, opracowywanie i uzgadniania projektu budowlanego, wykonanie przyłącza, sporządzenia inwentaryzacji powykonawczej, nadzór nad wykonaniem wcinki do sieci oraz jej odbioru technicznego – gdyż w takim przypadku wyraźnie przewidziałby to w treści § 5 pkt 7 *rozporządzenia taryfowego*. W tym stanie rzeczy należy zatem przyjąć, że wprowadzony przez Gminę Skała przymusu ponoszenia przez przyszłych odbiorców usług kosztów związanych z robotami wykraczającymi poza - normatywnie dopuszczone - próby techniczne przyłącza jest obowiązkiem zbyt daleko idącym, który wykracza poza zakres regulacji *rozporządzenia taryfowego*.

Podkreślenia wymaga również, że w momencie wprowadzania przez Gminę Skała opłaty za przyłączenie do budowanej sieci kanalizacyjnej (która obowiązuje od 24 marca 1998 r.) oraz opłat za przyłączenie do już istniejących (wybudowanych) sieci wodociągowej

i kanalizacyjnej (obowiązują od dnia 1 stycznia 2002 r.) - przepis § 5 pkt 7 *rozporządzenia taryfowego* jeszcze nie istniał. Albowiem *rozporządzenie taryfowe* jest aktem prawnym z 28 czerwca 2006 r., ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 17 lipca 2006 r., a weszło ono w życie dopiero z dniem 16 sierpnia 2006 r.

Aktualnie Gmina Skąła nadal pobiera dokładnie te same opłaty, które powyżej poddane zostały analizie. I tak, na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Skąle Nr XVI/154/04 z dnia 23 lutego 2004 r., Gmina pobiera opłaty nazywane przez siebie opłatami za przyłączenie, które faktycznie przeznaczone są na udział/partycypację mieszkańców gminy w kosztach budowy sieci kanalizacyjnej oraz realizowane jednocześnie z budową tej sieci indywidualne przyłącze przyszłego odbiorcy usług. Niezależnie od powyższego pobiera również – z kolei na podstawie uchwały Nr XIV/115/07 z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków - opłaty za przyłączenie do już istniejących (wybudowanych) sieci – odpowiednio - wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Opłaty takie są również naliczane i uiszczane na podstawie dwustronnych umów – zawieranych pomiędzy Gminą Skąła a przyszłym odbiorcą jej usług - w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego do kanalizacji sanitarnej grawitacyjno – ciśnieniowej, budowanej na terenie konkretnej wsi, wchodzącej w skład obszaru Gminy Skąła.

Gmina Skąła nie zaprzecza postawionemu jej zarzutowi, tj. pobieraniu przedmiotowych opłat. Jak wynika z ustaleń stanu faktycznego niniejszej decyzji, Gmina Skąła wprowadziła w tym zakresie zasadę, że osoby które nie brały udziału w budowie sieci kanalizacyjnej (poprzez uiszczanie opłat z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji”) lub wodociągowej (poprzez zawieranie wielostronnych porozumień pomiędzy Gminą Skąła a poszczególnymi inwestorami), i tak powinny mieć udział w jej budowie, zaś Gmina „zapewniała” ten udział poprzez ustanowienie opłaty za przyłączenie nieruchomości do już istniejącej (wybudowanej) sieci wodociągowej.

Niemniej jednak w celu udowodnienia, iż nastąpiło nadużycie pozycji dominującej, należy rozważyć, czy jednostka samorządu terytorialnego, jaką jest gmina (w tym również Gmina Skąła) posiada jakiegokolwiek uprawnienie do tego, aby uchwałą swego organu ustanowić obowiązek uiszczania opłat z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” lub opłat za przyłączenie do komunalnych sieci wodociągowej albo kanalizacyjnej. Jak już bowiem wykazano powyżej, takiego uprawnienia nie można wywieść z żadnego z przepisów *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* lub *rozporządzenia taryfowego*.

Brak takich kompetencji na gruncie wspomnianej ustawy znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. I tak, w wyroku z dnia 17 maja 2002 r. (sygn.: I SA 2793/2001, I SA 114/2002), NSA stwierdził, iż przepis art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* nie daje radzie gminy uprawnienia do wprowadzenia odpłatności za zamiar przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Nieco szerzej Naczelny Sąd Administracyjny podszedł do analizowanego tu problemu w wyroku z dnia 13 grudnia 2000 r. (sygn.: II SA 2320/2000), wskazując w jego uzasadnieniu, iż nie ma żadnych przepisów ustawowych, które upoważniłyby gminę do wprowadzenia - drogą regulacji prawnych powszechnie obowiązujących, czyli aktów prawa miejscowego w postaci uchwał rady gminy - opłat za podłączenie do istniejącej gminnej sieci wodociągowo - kanalizacyjnej.

Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 marca 2007 r. (sygn.: I CSK 454/2006), postawił tezę, że „przewody wodociągowe i kanały sanitarne nie są urządzeniami wymienionymi w art. 15 ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*, których koszty budowy obciążają osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej”.

Rozwijając wyżej postawione tezy i argumenty wskazać należy, co następuje:

Z przepisu art. 84 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zamieszczonego w ramach regulacji dotyczących środków ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, wynika, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Ponadto, w orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego od dawna ugruntował się pogląd, iż jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (tak: uchwała SN z dnia 26 września 1995 r., sygn.: II AZP 22/95; wyrok NSA z 16 grudnia 1996 r., sygn.: II SA/Kr 1377/96; wyrok NSA z 13 grudnia 2000 r., sygn.: II SA 2320/2000; wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r., sygn.: I SA 2793/2001 i I SA 114/2002).

Idąc jednak dalej, skoro gmina nie ma uprawnienia do wprowadzania opłat za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na gruncie przepisów *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*, należy sprawdzić, czy uprawnienie takie nie wynika z przepisów *ustawy o samorządzie gminnym*. Albowiem na mocy przepisów *ustawy o samorządzie gminnym*, gmina jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego, obowiązujących na jej obszarze (tak: art. 40 ust. 1 tej ustawy).

Stosownie do treści art. 40 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym*, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy i jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przyjmując zatem, że urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne są urządzeniami użyteczności publicznej - taki wniosek wyprowadzić można z treści art. 165 § 1 pkt 3 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), w ramach którego urządzenia dostarczającego wodę zostały wskazane jako jeden z przykładów urządzeń użyteczności publicznej – należy zastanowić się, czy nie mają do nich zastosowania przepisy *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.). Stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają prawo postanawiać o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Organ antymonopolowy stoi jednak na stanowisku, że także przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce komunalnej* nie zawiera podstawy prawnej do podejmowania uchwał określających odpłatność za zamiar podłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Identyczne stanowisko w tym zakresie zajmuje również Naczelny Sąd Administracyjny, który w powoływanym już w niniejszej decyzji wyroku z dnia 17 maja 2002 r. (sygn.: I SA 2793/2001, I SA 114/2002) stwierdził ponadto, iż „w cyt. przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce komunalnej* poszukiwać jedynie można, co zresztą może budzić wątpliwości, podstawy prawnej do ustalenia cen za wodę z wodociągu gminnego, nie można zaś w żadnym względzie uznać tego przepisu za podstawę prawną nałożenia

w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia opłat za możliwość korzystania z urządzeń wodociagowych lub opłat za podłączenie do tych urządzeń. Mimo, iż mówi się w tym przepisie o cenach i opłatach, nie wydaje się jednak uprawnione wyprowadzenie z tego wniosku, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi należnościami (urzędowo), stanowiącymi jedynie ekwiwalent za świadczoną usługę ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy”.

Jak z powyższego wyraźnie wynika, uchwały rady gminy dotyczące wprowadzenia opłat za przyłączenie do komunalnych sieci wodociagowej lub kanalizacyjnej wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego, przewidzianego zarówno w art. 40 *ustawy o samorządzie gminnym*, jak również art. 4 *ustawy o gospodarce komunalnej*.

Gmina Skała nie była zatem upoważniona, ani przepisami *ustawy o samorządzie gminnym* lub *ustawy o gospodarce komunalnej*, ani przepisami *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*, do pobierania jakichkolwiek opłat za przyłączenie do gminnych sieci wodociagowej i kanalizacyjnej.

Gdyby jednak opłatę z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” nie traktować – jak przyjmuje to Gmina Skała – jako opłaty za przyłączenie do sieci kanalizacyjnej, lecz – zgodnie z jej literalnym brzmieniem – jako opłatę związaną z partycypacją w kosztach budowy tej sieci, to wówczas również byłaby ona ustalana i pobierana bezprawnie, tzn. bez wyraźnej podstawy prawnej wyrażonej w ustawie lub rozporządzeniu do ustawy. Co więcej, tak rozumiana opłata byłaby *explicite* (dobitnie i jasno) sprzeczna z powoływanym powyżej przepisem art. 15 ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*. Wynika z niego bowiem *expressis verbis* (wyraźnie i jednoznacznie), że obowiązek zapewnienia realizacji budowy i rozbudowy sieci wodociagowych i sieci kanalizacyjnych, ciąży na przedsiębiorstwie wodociagowo – kanalizacyjnym albo też gminie (gminnej jednostce organizacyjnej) – jeżeli to ona wykonuje zadania związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków na swoim obszarze.

W aktualnym stanie prawnym, jedyną legalną drogą uzyskania środków dla budżetu gminy związanych z uczestnictwem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, m.in., przewodów lub urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych, budowanych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, są przepisy art. 143 – art. 148b *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.). W szczególności możliwość ustalenia przez gminę opłat na ten cel regulują przepisy dotyczące opłat adiacenckich, przewidzianych przez ustawodawcę na wypadek wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Tak bowiem, zgodnie z art. 145 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Jak ustalono w trakcie postępowania antymonopolowego – na podstawie wyjaśnień Gminy Skała oraz dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy - wpłacie na rzecz Gminy ww. opłat za przyłączenie do istniejących sieci wodociagowej lub sieci kanalizacyjnej, lub ewentualnie opłat z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji”, było warunkiem koniecznym dokonania przyłączenia nieruchomości do komunalnej sieci wodociagowo - kanalizacyjnej. W efekcie więc,

podmioty, które nie partycypowały wcześniej w kosztach budowy sieci wodociągowo – kanalizacyjnej na terenie Gminy Skała, i tak musiały w późniejszym okresie uczestniczyć w tych kosztach, a mianowicie poprzez uiszczenie przedmiotowych opłat za przyłączenie.

Istotą praktyki stosowanej przez Gminę jest wprowadzenie, bez upoważnienia ustawowego – uchwałami swojego organu oraz, w zakresie opłat z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji”, potwierdzenie w formie umownej – obowiązku uiszczania opłat za przyłączenie do rozbudowywanej lub już istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Podjęte w tym zakresie uchwały, jako akty prawa miejscowego, wiązały wszystkie podmioty – zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów - z terenu Gminy Skała. Zatem wykorzystując swoją pozycję, która wynika z uchwałodawczych (prawotwórczych) uprawnień rady gminy, Gmina Skała zobowiązała podmioty chcące podłączyć swoje nieruchomości do komunalnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej do uiszczenia odpowiednich, wyżej wskazanych opłat, a tym samym do partycypacji w kosztach rozbudowy gminnej infrastruktury technicznej, do czego podmioty te nie są zobowiązane na mocy obowiązujących przepisów ustawowych. Taka praktyka była więc stosowana z pozycji siły rynkowej Gminy, a ustanowione opłaty miały charakter przymusowy.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć za udowodnione, że Gmina Skała naruszyła zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy antymonopolowej* i nadużyła swojej pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skała, poprzez uzależnianie - na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Skale oraz umów w sprawie realizacji i finansowania przyłącza domowego - przyłączenia nieruchomości mieszkańców tej Gminy do należącej do niej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej od uiszczenia jednorazowych opłat, nie przewidzianych obowiązującymi przepisami prawa.

Stosownie do treści art. 10 *ustawy antymonopolowej*, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 6 lub 9 ustawy lub art. 81 lub 82 Traktatu WE, wówczas wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Ponieważ w niniejszej decyzji stwierdzono naruszenie przez Gminę Skała zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy antymonopolowej*, należało wydać decyzję w oparciu o przepis art. 10 tej ustawy.

Uwzględniając powyższe ustalenia i wnioski oraz dowody na ich poparcie, organ antymonopolowy orzekł, jak w pkt I sentencji decyzji.

Kara za naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej

Stosownie do treści art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy antymonopolowej* - Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9.

W niniejszej sprawie stwierdzono, że Gmina Skała naruszyła zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy antymonopolowej*. Zakaz ten ma charakter bezwzględny, nie istnieją więc przesłanki natury prawnej, które umożliwiały zalegalizowanie praktyk

ograniczających konkurencję. Tym samym nałożenie kary pieniężnej za ich stosowanie jest uzasadnione.

Zgodnie z przepisem art. 111 *ustawy antymonopolowej* - przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie tych przepisów. Ustalając wysokość kary pieniężnej w decyzjach stwierdzających naruszenie zakazów określonych w *ustawie antymonopolowej*, należy zatem uwzględnić wagę tego naruszenia, rozmiar rynku dotkniętego skutkami stosowanej praktyki ograniczającej konkurencję, jak również zaistniałe okoliczności obciążające i łagodzące.

Oceniając wagę naruszenia *ustawy antymonopolowej* stwierdzić należy, iż praktyka Gminy Skala ma charakter eksploatacyjny, polegający na wykorzystaniu przewagi kontraktowej nad swoimi kontrahentami. Skutki działań Gminy odczuwalne są przez wszystkie podmioty przyłączane do budowanych lub już istniejących komunalnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, do których należą także konsumenci, czyli najslabsi uczestnicy rynku. W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że oceniane w niniejszej decyzji nadużywanie przez Gminę Skala pozycji dominującej ma charakter poważny, albowiem miało na celu i nadal prowadzi do dotkliwej eksploatacji kontrahentów, w tym konsumentów.

Prezes Urzędu uwzględnił również fakt, że rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skala jest rynkiem mocno skoncentrowanym i oddzielonym wysokimi barierami wejścia, a zatem Gmina Skala mogła bez większych ograniczeń podejmować analizowane w niniejszej decyzji działania ograniczające konkurencję.

Na wysokość kary pieniężnej decydujący wpływ musi mieć także długotrwałość naruszenia przepisów *ustawy antymonopolowej*, tzn. im dłużej dana praktyka ograniczająca konkurencję jest stosowana przez przedsiębiorcę, tym większa winna być kara pieniężna z tego tytułu. Podkreślić należy, że praktyka związana z pobieraniem opłat z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” trwała nieprzerwalnie od 24 marca 1998 r. do chwili obecnej, a w kolejnych uchwałach Rady Miejskiej w Skale ulegał jedynie zmianie zakres obciążeń właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy oraz wysokość ww. opłaty. Z kolei praktyka polegająca na pobieraniu opłat za przyłączenie do komunalnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej została zapoczątkowana w dniu 1 stycznia 2002 r. i również jest kontynuowana do dnia wydania niniejszej decyzji, zaś w kolejnych, licznych uchwałach Rady Miejskiej w Skale jedynie dokonywano zmiany wysokości tej opłaty.

Okolicznością obciążającą, tj. wpływającą na zastosowanie surowszej kary jest również umyślność działania Gminy Skala, polegająca na pobieraniu wyżej opisanych opłat, pomimo braku ustawowej podstawy prawnej do ich egzekwowania.

Z drugiej strony dokonując oceny rozmiaru rynku dotkniętego skutkami praktyk, stwierdzić należy, iż sprawa ma wymiar wyłącznie lokalny. Praktyka Gminy Skala dotyczy bowiem lokalnego rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ograniczonego do terenu Gminy.

Doszukując się okoliczności łagodzących stwierdzić należy, iż Gmina Skala po raz pierwszy naruszyła przepisy *ustawy antymonopolowej*. Za miarkowaniem wysokości kary przemawia również fakt, iż Gmina jest wspólnotą samorządową, co oznacza, że kara pieniężna będzie stanowić dolegliwość również dla jej mieszkańców, w tym także tych, którzy zostali poszkodowani stwierdzanymi w niniejszej decyzji praktykami ograniczającymi konkurencję. Nie bez znaczenia jest również fakt,

że Gmina Skała wciąż realizuje rozbudowę gminnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Tym samym wysokości kary może wpłynąć na realizację tej inwestycji, co nie leży w interesie wspólnoty samorządowej. Wreszcie warto w tym miejscu wskazać pozytywny aspekt ocenianych w niniejszej decyzji działań Gminy Skała, wynikający z tego, iż uchwały Rady Miejskiej w Skale przewidywały, że właściciele nieruchomości, którzy uiścili opłatę z tytułu „udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych i kanalizacji” zwolnieni będą z należności za odprowadzanie ścieków w okresie dwóch lat od zakończenia inwestycji i przekazania jej do użytkowania.

Niezależnie od powyższego należało także uwzględnić orzecznictwo Sądu Najwyższego, w świetle którego kara winna pozostawać we właściwej proporcji do potencjału ekonomicznego sprawcy. Jest ona nakładana i wykonywana w celu zachowania i przestrzegania obowiązującego porządku prawnego (por.: wyrok SN z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn.: I CKN 793/98).

Ponieważ, w świetle powyższego, orzeczona kara winna również spełniać rolę represyjno - wychowawczą, a nadto pozostawać we właściwej proporcji do możliwości karanego przedsiębiorcy, ustalając wysokość kary wzięto pod uwagę potencjał ekonomiczny Gminy.

Jako podstawę obliczenia kary - ze względu na fakt, iż w niniejszej decyzji stwierdza się naruszenie przepisów *ustawy antymonopolowej* przez gminę - przyjęto sumę dochodów z majątku Gminy i pozostałych dochodów Gminy Skała za rok 2007, albowiem wśród tych dochodów znajdują się dochody związane z działalnością gospodarczą gminy. Dokonując takiego założenia organ antymonopolowy miał na uwadze, iż w przypadku rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego termin „dochody” odpowiada co do zasady terminowi „przychody” w rachunkowości przedsiębiorstw (tak: *ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* - Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.).

W przypadku Gminy Skała ww. suma dochodów z majątku Gminy i pozostałych dochodów Gminy Skała wynosiła w roku 2007 – jak wynika ze szczegółowych ustaleń, dokonanych w opisie stanu faktycznego, na stronie 10 decyzji: 3.243.928,75 zł.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że szacowna w oparciu o ww. dane maksymalna kara, jaka mogłaby zostać w analizowanym przypadku nałożona na Gminę Skała, to kwota 324.392,87 czyli 10 % z 3.243.928,75 zł ww. sumy dochodów z majątku Gminy i pozostałych dochodów Gminy Skała.

Przyjmując wspomniane wcześniej okoliczności naruszenia przepisów *ustawy antymonopolowej*, w tym również te, które przemawiają za wymierzeniem kary w umiarkowanej wysokości, jak również fakt, iż kara winna być orzekana na poziomie wystarczającym do osiągnięcia zamierzonego celu i odczuwalna dla przedsiębiorcy, ale równocześnie pozwalającym mu na dalsze prowadzenie działalności, organ antymonopolowy postanowił nałożyć karę w wysokości 2,5 % sumy dochodów z majątku Gminy i pozostałych dochodów Gminy Skała, tj. w wysokości 25 % kary maksymalnej.

Zatem kara - stanowiąca 2,5 % sumy dochodów z majątku Gminy i pozostałych dochodów Gminy Skała - wynosi 81.098 zł (słownie: osiemdziesiąt jeden tysięcy dziewięćdziesiąt osiem złotych).

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, ustalenia i wnioski, **organ antymonopolowy orzekł, jak w punkcie II sentencji decyzji.**

Koszty postępowania

Zgodnie z art. 80 *ustawy antymonopolowej* – Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Natomiast w myśl art. 77 ust. 1 *ustawy antymonopolowej* – jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania.

Postępowanie w sprawie nadużywania przez Gminę Skała pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Skała zostało wszczęte z urzędu, a w jego wyniku Prezes Urzędu - w punkcie I sentencji decyzji - stwierdził naruszenie przepisów *ustawy antymonopolowej*.

Kosztami niniejszego postępowania są wydatki związane z korespondencją prowadzoną przez Prezesa Urzędu ze stroną – Gminą Skała. W związku z powyższym postanowiono obciążyć Gminę Skała kosztami postępowania w wysokości 40 zł (słownie: czterdzieści złotych).

Mając powyższe na uwadze, **organ antymonopolowy orzekł, jak w punkcie III sentencji decyzji.**

Zgodnie treścią art. 112 ust. 3 *ustawy antymonopolowej*, określoną wyżej karę pieniężną należy uiścić, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji, na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP O/O Warszawa Nr 511010100078782231000000.

Koszty niniejszego postępowania Gmina Skała obowiązana jest wpłacić na to samo konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 *ustawy o ochronie (...)* w związku z art. 479²⁸ § 2 *k.p.c.* - od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach, zawartego w punkcie III sentencji niniejszej decyzji - stosownie do treści art. 81 ust. 5 *ustawy o ochronie (...)* w związku z 479²⁸ § 1 pkt 2 *k.p.c.* - przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie tygodniowym od dnia doręczenia tej decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie.

Z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Krakowie
Leszek Piekarz

Otrzymują:

1. Gmina Skała - Urząd Miasta i Gminy w Skale, Rynek 29, 32 – 043 Skała,
2. a/a Delegatury w Krakowie.